Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9951**

17. Wahlperiode 13. 06. 2012

Antrag

der Abgeordneten Marieluise Beck (Bremen), Memet Kilic, Viola von Cramon-Taubadel, Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Katja Keul, Ingrid Hönlinger, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Tom Koenigs, Kerstin Müller (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Visapolitik liberalisieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Austausch und persönliche Kontakte ermöglichen die Verbreitung europäischer Werte und das Kennenlernen demokratischer Teilhabe. Eine Liberalisierung der europäischen und deutschen Visapolitik ist daher ein entscheidender Schlüssel zu Reformanstößen und gesellschaftlichem Wandel. Sie hilft beim Aufbau von zivilgesellschaftlichen Reformbewegungen und unterstützt darüber hinaus auf vielfältige Weise Transformations- und Demokratisierungsprozesse. Für die von einer Visaliberalisierung betroffenen Menschen werden die Vorteile einer Annäherung an die Europäische Union konkret erfahrbar und gleichzeitig wird die Attraktivität der Wirtschaftsstandorte EU und Deutschland gesteigert.

2. Die Visapolitik der Europäischen Union wie der Bundesrepublik Deutschland erschwert und behindert den wirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen und familiären Austausch mit zahlreichen Ländern der Welt. Bedenkliche Folgen hat dies insbesondere für die Staaten der Östlichen Partnerschaft (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldawien, Ukraine), Russland und Kosovo, weil gerade in diesen Staaten das Bild einer offenen Gesellschaft mit Leben gefüllt werden muss, um den dortigen Transformationsprozess zu beschleunigen und die freiheitlich denkenden Menschen zu unterstützen. Gerade das Beispiel Belarus, wo die menschenrechtliche Lage seit Jahren dramatisch ist und die Möglichkeiten zum grenzüberschreitenden Austausch mit europäischen Nachbarstaaten seit der Osterweiterung des Schengen-Raumes im Jahr 2007 drastisch zurückgegangen sind, zeigt die Notwendigkeit einer Visaliberalisierung. Dabei ist es im Interesse deutscher und europäischer Politik, dass nicht nur Geschäftsleuten, Studierenden und anderen Angehörigen bestimmter Personengruppen, sondern allen Bürgerinnen und Bürgern aus den genannten Staaten die Reise in den Schengen-Raum erleichtert wird.

3. Insbesondere ist die Praxis der Visaerteilung für Kurzaufenthalte (z. B. Besuchs- und Geschäftsvisa) durch die deutschen Auslandsvertretungen zu restriktiv.

Diese genügt

- weder den Anforderungen einer weltoffenen Politik, die auch außen- und wirtschaftspolitisch insbesondere gegenüber den Menschen aus den Ländern der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union, aus Russland und Kosovo geboten ist, noch
- dem Wertgehalt des Menschenrechtes auf familiäre Beziehungen und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da Besuche von Familienangehörigen sowie Freundinnen und Freunden in Deutschland viel zu weitgehend erschwert werden, noch
- den integrationspolitischen Anforderungen, da hier lebende Einwanderer es kaum als Signal einer „Willkommenskultur" verstehen können, wenn ihre Angehörigen sie nicht in dem Land besuchen können, in dem sie leben.

4. Die großzügigere Erteilungspraxis anderer EU-Mitgliedstaaten belegt, dass die Auslegung der europäischen Bestimmungen (Visakodex – VK –, Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen) durch das deutsche Auswärtige Amt eine wesentliche Ursache der restriktiven Praxis ist. Ursächlich für die kritisierte Praxis sind jedoch auch die zu restriktiven oder zumindest unklaren europäischen Regelungen als solche.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. vorhandene Spielräume im Rahmen des geltenden Rechtes – gegebenenfalls auch im Zusammenwirken mit den Auslandsvertretungen anderer Mitgliedstaaten und unter Anlehnung an deren großzügigere Praxis – zu Gunsten einer freizügigen, weltoffenen und humanitären Visapraxis zu nutzen und insbesondere in den folgenden Konstellationen anders zu verfahren:
   - vermehrte Reduktion von Gebühren im Einzelfall (vgl. Artikel 16 Absatz 6 des Visakodex),
   - vermehrte Erteilung von Dauervisa zur Mehrfacheinreise (vgl. Artikel 24 des Visakodex), insbesondere für Familienangehörige,
   - kein schematisches Anwenden des Versagungsgrundes „fehlende Rückkehrbereitschaft" schon bei ganz entfernten Zweifeln an dieser Voraussetzung,
   - bessere personelle, finanzielle und technische Ausstattung der Vertretungen vor Ort,
   - Abbau bürokratischer Hindernisse für eine effiziente Antragstellung, indem unter anderem auf die persönliche Vorsprache bei Antragstellungen, die Vorlage der Originaldokumente sowie auf die Vorlage einer schriftlichen Einladung aus dem gewünschten Reiseland verzichtet wird,
   - auch jenseits der Kurzfrist-Visa keine Nötigung von Antragstellern zum Vergleich im gerichtlichen Verfahren, bei denen diese gegen Erteilung des Visums Kosten des Verfahrens übernehmen müssen;
2. den Bundestag bei der Verfolgung seines im Folgenden (Abschnitt III) dargestellten Anliegens gegenüber der Kommission und auch im Rat nachhaltig zu unterstützen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Europäische Kommission auf, Schritte zu einer Liberalisierung der Visaverfahren insbesondere in den im Folgenden genannten Bereichen vorzuschlagen:

1. Generell ist das Bestehen der Visumpflicht für unterschiedliche Staaten zu überprüfen. Bei den Staaten der Östlichen Partnerschaft, Russland und Kosovo ist eine zügige Aufhebung der Visumpflicht anzustreben.

2. Vor dem Hintergrund des seit 1963 bestehenden Assoziationsabkommens und den damit verbundenen langen und intensiven Beziehungen zwischen der EU und der Türkei lässt sich die bestehende Visumpflicht für türkische Staatsangehörige während eines Kurzaufenthaltes nicht rechtfertigen. Eine Aufhebung der Visumpflicht für die Türkei ist dabei auch deshalb geboten, weil türkische Staatsangehörige bei Einreisen nach Deutschland (und in eine Reihe von anderen Mitgliedstaaten der Union) im Rahmen der passiven Dienstleistungsfreiheit ohnehin kein Visum benötigen.
3. Eine generelle Absenkung der abschreckenden Visagebühren ist anzustreben. Zumindest für besondere Personengruppen (entsprechend der durch die Abkommen der Union mit Drittstaaten über die Erleichterung der Ausstellung von Visa begünstigten Personengruppen) ist diese zügig umzusetzen. Jedenfalls Staaten, die von Unionsbürgern für kurzfristige Aufenthalte nicht die Einhaltung eines Visumverfahrens verlangen, kann dabei der Grundsatz der Gegenseitigkeit ersichtlich nicht entgegengehalten werden. Keinesfalls kann es angemessen sein, eine höhere Visumgebühr zu verlangen, weil Private öffentliche Aufgaben im Rahmen des Visumverfahrens wahrnehmen.
4. Generell ist es notwendig, Recht und Praxis der Überprüfung der Rückkehrbereitschaft zu überarbeiten, denn nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft darf die Versagung eines Visums begründen (siehe Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b des Visakodex: „begründete Zweifel“):
   - Insbesondere darf nicht schematisch daraus, dass Antragsteller sich in wirtschaftlich ungesicherten Verhältnissen befinden, geschlossen werden, sie wollten illegal einwandern, da andernfalls eine Einreise aus bestimmten Regionen der Welt kaum möglich ist.
   - Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die Familienangehörige in der Union besuchen wollen, darf nicht grundsätzlich entgegengehalten werden, es bestehe die Gefahr, dass sie zu diesen einwandern wollten.
   - Bei der Feststellung, welcher Grad von Zweifeln an der Rückkehrbereitschaft eine Visumverweigerung begründen kann, ist vielmehr dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Grundrechten Rechnung zu tragen.

Berlin, den 12. Juni 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die Chancen einer Visaliberalisierung übertreffen bei weitem die möglichen Risiken. Zahlreiche europäische Länder haben dies erkannt und ihre Visavergabepraxis deutlich liberalisiert. Auch die Visaliberalisierung für die Länder des westlichen Balkans stellte für die Europäische Union eine positive Erfahrung dar. Nach Abschaffung der Visumpflicht in den Jahren 2009 und 2010 blieb der befürchtete Migrationsansturm aus. Die proeuropäischen und demokratischen Kräfte in der Region konnten gestärkt werden. Ausgenommen hiervon ist jedoch Kosovo, mit dem zwar ein Dialog zur Abschaffung der Visumpflicht begonnen wurde, das jedoch wegen fehlender Anerkennung durch alle Staaten der Europäischen Union immer noch keine Reisefreiheit genießt.

Die Praxis der Erteilung von Visa, insbesondere für kurzfristige Aufenthalte, durch das Auswärtige Amt war Gegenstand umfangreicher Prüfungen des Auswärtigen Ausschusses (siehe Protokoll der Anhörung 17/46) sowie interfraktio-

neller Beratungen und Ermittlungen. Der Befund ist dabei eindeutig. Die deutsche Praxis ist – gerade was die Länder der Östlichen Partnerschaft, Russland und Kosovo angeht – deutlich restriktiver als die anderer Mitgliedstaaten, was unter anderem zu entsprechenden Reaktionen der russischen Seite bei der Behandlung deutscher Staatsangehöriger geführt hat.

Die Einrichtung eines Visa-Untersuchungsausschusses, mit dem die CDU/CSU vor sieben Jahren den grünen Bundesminister des Auswärtigen und die rot-grüne Bundesregierung ins Abseits manövrieren wollte, indem sie Ängste vor einem angeblich unkontrollierten Massenansturm aus Osteuropa schürte, hat in der Visapolitik bis zum heutigen Tag seine Spuren hinterlassen. Im Klartext bedeutet dies, dass seit 2005 in den konsularischen Behörden das Bundesministerium des Innern gewissermaßen mit am Tisch sitzt. Aus Angst vor Konsequenzen und Anwürfen aus dem Bundesministerium des Innern handeln Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Auswärtigen Amts zu ihrem eigenen Schutz eher restriktiv als liberal. So hat in jüngster Zeit beispielsweise die Zahl der durch die deutsche Vertretung in Kiew abgelehnten Visaanträge von Antragstellenden aus der Ukraine deutlich zugenommen. Hiervon betroffen sind selbst die Visaanträge von Vielreisenden, die zudem deutlich längere Wartezeiten als früher in Kauf nehmen müssen, da der bisherige Sonderschalter, an dem die Personengruppe der Vielreisenden umgehend bedient wurde, nun auch noch geschlossen wurde. Damit gefährdet die deutsche Praxis der Visaerteilung nicht nur Beziehungen zu Personen, die einen ganz normalen Austausch mit der Bundesrepublik Deutschland wünschen – Geschäftsleute, Studierende, Künstlerinnen und Künstler, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Familienangehörige von Einwanderinnen und Einwanderern –, sondern beschädigt auch die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands (vgl. auch Positionspapier: Wege zur Visa-Freiheit, Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Juli 2011) und sein Ansehen in der Welt.

Das Fallbeispiel Russland zeigt außerdem, dass die Visapolitik der Europäischen Union wie der Bundesrepublik Deutschland keine zusätzliche Sicherheit garantieren kann, auch wenn diese suggeriert werden soll. Der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft belegt in seinem Papier „Wege zur Visa-Freiheit“ mit Hilfe von Daten und Auskünften des Auswärtigen Amts, dass die Bearbeitungszeit für einen Visumantrag circa sechs Minuten beträgt. Jährlich werden von deutscher Seite rund 350 000 Schengenvisa in Russland ausgestellt. Die Ablehnungsquote liegt bei 3 bis 3,5 Prozent (ca. 10 000 Anträge). Ursächlich für die Ablehnung dürften vor allem formale Gründe, also beispielswiese das Einreichen unvollständiger Unterlagen, und nicht etwa konkrete Hinweise auf kriminelle Aktivitäten des Antragstellers/der Antragstellerin sein. Auch dies geht aus dem Papier des Ost-Ausschusses hervor. Reguläre EU-Außengrenzkontrollen und die Nutzung fälschungssicherer Pässe beim Grenzübertritt scheinen folglich deutlich besser geeignet, um einen Missbrauch der Reisefreiheit zu verhindern. Bei der Durchführung der Außengrenzkontrollen und Überlegungen zu deren Weiterentwicklung muss jedoch sichergestellt werden, dass in jedem Einzelfall eine individuelle Entscheidung über die Einreise unter Berücksichtigung der Grundrechte einschließlich des Datenschutzes getroffen wird.

Der Befund einer differierenden Visavergabepraxis der Schengen-Staaten ist im Kern überraschend. Denn es handelt sich eigentlich um einen vollharmonisierten Bereich, in dem – auch nach der Auffassung der Kommission, die sie in der Vergangenheit geäußert hat – eigentlich wenig Spielraum für nationale Sonderwege vorhanden sein sollte. Mit dem bestehenden europäischen Recht (Visakodex) und seinen europäischen Ausführungsbestimmungen (Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen vom 19. März 2010) ist es der Kommission aber offenbar bisher nicht gelungen, eine befriedigende und einheitliche Praxis zu erreichen. Zugleich ist die Bundesregierung augenscheinlich nicht bereit, das ihr Obliegende für eine einheitliche und großzügige Praxis zu tun. Zwar wird

von Seiten der Bundesregierung behauptet, man setze sich auf EU-Ebene für eine einheitliche Gestaltung der Visaverfahren durch sämtliche Schengen-Staaten ein (Bundestagsdrucksache 17/8823, S. 7, 13). Allerdings ist das Auswärtige Amt bislang offenbar nicht bereit, vor Ort mit den Vertretungen anderer Schengen-Staaten zu kooperieren und von deren großzügiger Praxis zu lernen. Genau dies – Zusammenarbeit der Konsulate vor Ort – gebietet aber der Visakodex (VK; siehe dort Artikel 48). Die deutschen Konsulate sollten mithin vor Ort mit den Konsulaten der anderen Staaten zusammenarbeiten und deren großzügigere Praxis übernehmen. Zugleich ist jedoch auch die Kommission aufgefordert, das europäische Regelwerk zu verbessern, um zu mehr Klarheit und Offenheit zu kommen. Die Forderungen des vorliegenden Antrags richten sich daher sowohl auf den Vollzug des geltenden Rechts (durch das Auswärtige Amt) als auch auf von der Europäischen Kommission zu veranlassende Klarstellungen und Verbesserungen in der europäischen Rechtsordnung.

Ein zentraler Punkt, der der Bearbeitung bedarf, ist dabei die Frage, wann Zweifel an der Rückkehrbereitschaft bestehen, die die Erteilung eines Visums behindern. Der Begriff der „begründeten Zweifel“ (Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b VK) hat insoweit offenbar keine hinreichende Klarheit gebracht. Klar muss sein, dass nicht jeder Zweifel eine Visumerteilung ausschließen kann. Denn absolute Sicherheit kann es auch hier nie geben. Überdies kann es angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Situation in vielen Staaten nicht angehen, die Kriterien an eine oft geforderte soziale Verankerung zu übersteigern. Ansonsten wäre vielen jungen Menschen aus vielen Staaten der Welt ein Besuch Deutschlands nicht möglich. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf die richtige Gewichtung bei der Auslegung dieses Merkmals, wo es um die Wahrnehmung familiärer Kontakte geht. Um es an einem Beispiel deutlich zu machen: Einer Großmutter, die mehrfach unbeanstandet ihre Enkel in Deutschland besucht hat, darf ein Visum nicht nur deshalb verwehrt werden, weil ihre Kinder im Herkunftsland jetzt gestorben sind und damit nunmehr das Risiko bestehe, sie wolle bei ihren Enkeln bleiben. Hier ist vielmehr der Wertgehalt der Grundrechte (Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 7 der EU-Gundrechte-Charta, Artikel 6 des Grundgesetzes) zu berücksichtigen. Besonders ist dabei darauf hinzuweisen, dass gerade im letzten Punkt Klarstellungen auf europäischer Ebene wichtig sind, da das Bundesverwaltungsgericht (ohne diese Frage dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen und abweichend vom Oberverwaltungsgericht Berlin) eine Berücksichtigung derartiger Umstände bei der Auslegung des Begriffs „begründeter Zweifel“ nicht für möglich hält, sondern allenfalls die Erteilung eines nationalen Visums für möglich hält (vgl. BVerwG, 15. November 2011, 1 C 15/10, Rn. 19 der Jurisfassung). Diesem Ansatz wird die Kommission entgegenzutreten haben. Denn es ist nicht denkbar, dass humanitäre und menschenrechtliche Aspekte bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des europäischen Rechtes keine Rolle spielen sollen.

Für weitere der Aspekte, die unter Abschnitt II dieses Antrags genannt werden, kann als Problemindikator auch auf die Abkommen verwiesen werden, die die Europäische Gemeinschaft mit einigen Staaten der Östlichen Partnerschaft sowie Russland über Erleichterungen bei der Ausstellung von Visa geschlossen hat (vgl. exemplarisch das Abkommen mit Russland; ABl. L vom 17.5.2007, S. 129/27). Wenn dort z. B. Visagebühren generell reduziert werden, ist dies ein deutlicher Indikator, dass diese Gebühren allgemein zu hoch liegen. Gerade gegenüber Staaten (Anwerbestaaten), zu denen traditionell Bindungen bestehen und die umgekehrt keine Visumpflicht gegenüber EU-Bürgern praktizieren, ist eine entsprechende Regelung geboten. Soweit die genannten Abkommen eine vollständige Befreiung von der Gebühr vorsehen (etwa für Verwandte), wäre auch aus integrationspolitischen Gründen Gleiches für Staatsangehörige z. B. der Anwerbestaaten wünschenswert. Bis zur Verankerung einer dahingehenden Regelung im europäischen Recht muss von der schon jetzt bestehenden Re-

gelung (Artikel 16 Absatz 5 und 6 VK), Gebühren im Einzelfall zu reduzieren, Gebrauch gemacht werden. Zum Themenkreis Gebühren ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass es eine Sonderlichkeit des gegenwärtigen Rechtes ist, dass die Gebühren sich erhöhen, wenn sich der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben Privater bedient.

Gesondert ist auf eine spezifische und kritikwürdige Praxis des Auswärtigen Amts in Visaverfahren hinzuweisen, die nicht nur die Erteilung von Kurzfrist-Visa, sondern auch die Visaerteilung zum Zwecke der Familienzusammenführung betrifft. Signalisiert das Verwaltungsgericht im gerichtlichen Verfahren, dass viel für die Argumente der ein Visum Begehrenden spricht, so erklärt sich das Auswärtige Amt oft nur dann zu einer kurzfristigen und gütlichen Beendigung des Verfahrens bereit, wenn die Antragsteller die Kosten des Verfahrens übernehmen. Da die Betroffenen ein nachhaltiges Interesse an einer kurzfristigen Erteilung haben und es bis zu einem gerichtlichen Urteil immer eine längere Zeit dauert, nutzt das Auswärtige Amt insoweit eine Zwangssituation der Betroffenen in nicht hinnehmbarer Weise aus.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass es für den Bereich der Kurzfristvisa einen entscheidenden Fortschritt darstellt, wenn Visafreiheit für kurzfristige Aufenthalte hergestellt wird, da damit die bürokratischen Hemmnisse für Besuchsaufenthalte vollständig beseitigt sind. Insoweit hat auch die deutsche Wirtschaft dargelegt, dass viel dafür spricht, Visafreiheit mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft, Russland sowie Kosovo herzustellen. Der vorliegende Antrag bestärkt die Kommission in ihrer darauf gerichteten Politik und fordert die Bundesregierung auf, ihre blockierende Haltung aufzugeben. Neben der Aufhebung der Visumpflicht für die genannten Staaten ist dabei auch eine europaweite Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige anzustreben (vgl. im Einzelnen Bundestagsdrucksache 17/3686).



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333